

117218, г. Москва, Б. Черемушкинская, 34
В диссертационный совет Д503.001.02 по юридическим наукам
при Федеральном государственном научно-исследовательском
учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации» (ИЗиСП)

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

**доктора юридических наук, профессора Мартынова Алексея
Владимировича на диссертацию Калмыковой Анастасии Валентиновны
«Техническое регулирование в современных условиях», представленную
на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной
специальности 12.00.14 – административное право; административный
процесс**

Преодолеть наметившееся более трех десятилетий назад отставание теоретических основ правового регулирования отношений, складывающихся в сфере установления требований к продукции, процессам ее производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции, выполнения работ или оказания услуг; а также при проведении процедур обязательной оценки соответствия продукции и процессов от непрерывно ускоряющегося технического прогресса принятием в 2002 г. Федерального закона «О техническом регулировании», как показал уже почти двадцатилетний опыт его реализации, в полной мере не удалось. Закон задумывался как устанавливающий единый подход в этой сфере и призван был ликвидировать разнообразие нормативных документов (правил, стандартов и т.д.), устанавливающих требования к продукции и процессам ее производства и оборота, противоречащих друг другу как по толкованию, так и по сути. Федеральный закон «О техническом регулировании» ввел новые принципы регламентации требований к продукции и оценки соответствия, изменил понятийный аппарат в этой сфере, изменил само содержание

технического регулирования. Однако принятием Федерального закона «О техническом регулировании» не удалось сформировать целостную структуру нормативного правового регулирования даже при ограничении его предмета лишь вопросами безопасности продукции и связанных с обеспечением ее безопасности процессов. Многие области регулирования были выведены из сферы технического регулирования, и этот процесс продолжается по сей день.

Ознакомление со специальной литературой по вопросам технического регулирования заставляет признать, что в юридической науке до настоящего времени не дана должная характеристика технического регулирования как самостоятельного правового явления, не определена правовая природа составляющих техническое регулирование административно-правовых и заимствованных из других отраслей российского права институтов.

Назрела необходимость теоретического обоснования вопросов соотношения норм и институтов технического регулирования ЕАЭС и Российской Федерации.

Следствием названных и многих других разрабатываемых в исследовании А.В. Калмыковой проблем стало замедление экономического роста, потребовавшее принятия Правительством Российской Федерации срочных мер по реформированию всего механизма правового регулирования отношений в сфере производства продукции – проведения регуляторной гильотины, реформы контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, а также административной ответственности. Принятый в текущем году Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» создает правовую основу установления требований в различных областях, частично охватывает и сферу обеспечения безопасности продукции, процессы производства продукции, оказания услуг, исполнения работ. Однако ошибки, допущенные в сфере технического регулирования, не учтены законодателем, что дает основания ожидать множественных осложнений, с которыми столкнется правоприменитель в ближайшем будущем.

Избрав в качестве цели диссертационного исследования разработку теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование технического регулирования в современных условиях с учетом развития интеграционных процессов, Анастасия Валентиновна поставила и решила важные для теории административного права задачи, в частности, в работе раскрыты сущность и содержание технического регулирования, определены его границы, охарактеризован предмет, выявлены ключевые особенности метода технического регулирования.

Применяемая исследователем методология работы во взаимосвязи с достигнутыми результатами позволяет говорить не о простом указании методов исследования, а о реальном использовании и овладении общенаучным диалектическим и специальными методами научного познания. Многообразие примененных методов исследования позволило соискателю сформулировать ряд новых положений, обогащающих юридическую науку, например:

1. Присутствие в термине «техническое регулирование» дефиниции «техническое» вовсе не означает его сугубо техническое содержание. Техническое регулирование, являясь правовым регулированием, не ограничивается только установлением технико-юридических норм в отношении продукции, а регламентирует достаточно широкий круг отношений, возникающих в связи с производством и оборотом продукции, и направлено на установление особой системы регулирующих мер оборота продукции на рынке, обеспечивающих баланс между безопасностью такой продукции и ее свободным перемещением от производителя к потребителю.

2. Нормы технического регулирования создают специальный административно-правовой режим, обеспечивающий реализацию прав граждан на безопасную продукцию посредством регламентации требований к продукции и поведению участников отношений, возникающих в связи с разработкой, принятием, применением и исполнением обязательных требований к продукции, в том числе, к зданиям и сооружениям или к

продукции и связанным с требованиями к продукции процессам, действующий не только в границах российского государства, но и в пределах единой территории ЕАЭС и поддерживаемый особыми юридическими средствами государственного принуждения (изъятие продукции с рынка, принудительный отзыв продукции, разработка и реализация программы мероприятий по предотвращению причинения вреда, приостановление и прекращение действия сертификата соответствия или декларации о соответствии, государственный контроль (надзор) и административная ответственность).

3. Нормы технического регулирования являются по своей природе административно-правовыми. В своей совокупности они составляют значительный правовой массив, объединенный общей регулятивной направленностью и образующий сложную многоуровневую систему, содержащую как акты национального уровня, так и акты международного характера, в основном нормы коммунитарного права ЕАЭС.

4. Наличие собственных принципов, предмета и метода административно-правового регулирования, а также специфический состав источников позволяют говорить о техническом регулировании как о крупной формирующейся самостоятельной и в значительной мере обособленной подсистеме административного права, претендующей на статус подотрасли административного права.

5. Соискателем ученой степени на основе анализа правовой природы и цели государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов выявлены следующие его сущностные черты:

– является неотъемлемым элементом регуляторной политики в сфере технического регулирования;

– совершенствуется, исходя из общих направлений реформы контрольно-надзорной деятельности, в сторону все большего применения дистанционных методов контроля посредством маркирования продукции

идентификационными знаками, применения риск-ориентированного подхода и вариативности, применяемых органами контроля (надзора) к нарушителям, мер административного воздействия;

– не является формой оценки соответствия, поскольку не исчерпывается удостоверением соответствия продукции требованиям технического регулирования, а выполняет также функцию превенции, корригирования, прогнозирования, аналитики и профилактики;

– его осуществление ограничено стадией обращения продукции;

– не выделяется в отдельный вид государственного контроля (надзора) и процедуры его проведения устанавливаются иными специальными нормативными правовыми актами, регулирующими отдельные виды государственного контроля (надзора);

– органы государственного контроля (надзора) обладают значительным арсеналом средств, позволяющих препятствовать размещению на рынке продукции, не соответствующей обязательным требованиям.

Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, состоящих из восьми параграфов, заключения, трех приложений и библиографического списка. Главы диссертационного исследования А.В. Калмыковой логически взаимосвязаны друг с другом.

В первой главе проведен глубокий анализ сущности и содержания технического регулирования как многоаспектного правового явления; обобщены подходы к пониманию технического регулирования в правовой науке. Диссертантом, исходя из правовой характеристики метода, предмета, принципов и источников технического регулирования, аргументирует безусловно новаторское положение о рассмотрении его в качестве значительной, обособленной и самостоятельной подсистемы административного права. Выявленные автором специфические предмет, метод и собственные принципы и источники, включающие нормы российского права и международных правовых актов, составляющих право ЕАЭС, позволили ему сделать обоснованный вывод, что техническое

регулирование следует рассматривать как подотрасль административного права. Диссертантом определяются границы технического регулирования, его отличительные характеристики от сходных правовых явлений. В качестве критериев разграничения сферы технического регулирования со смежными сферами автор указывает объекты, в отношении которых устанавливаются требования; содержание требований; действие требований во времени.

Во второй главе исследуются основные институты технического регулирования, направленные на обеспечение выполнения требований технических регламентов – оценка (подтверждение) соответствия и государственный контроль (надзор). Диссертантом отмечается, что они представляют собой достаточно обособленные институты технического регулирования, характеризующиеся отдельной совокупностью нормативных правовых актов. Автор исходит из посыла разрешительной природы отношений, складывающихся в связи с проведением оценки (подтверждения) соответствия. Им исследуется не только российский, но и зарубежный опыт осуществления процедур оценки (подтверждения) соответствия. Весьма своевременной представляется приведенная автором характеристика основных черт государственного контроля (надзора) в сфере технического регулирования и его соотношение с оценкой соответствия. Интересной представляется аргументация автора о гармонизированных подходах к осуществлению государственного контроля (надзора) на наднациональном уровне с применением дистанционных методов контроля, маркировки продукции идентификационными знаками, использованию риск-ориентированного подхода и вариативности применяемых мер административного воздействия к нарушителям. Названный подход создает теоретическую основу для изменения законодательства о техническом регулировании в части осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов в связи с принятием Федерального закона 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Третья глава посвящена раскрытию существа технического регулирования с точки зрения интеграционных процессов, их влияния на модернизацию законодательства государств-членов ЕАЭС в сфере технического регулирования, практическим проблемам в сфере технического регулирования, возникающим в связи с интеграцией России в ЕАЭС. В диссертационной работе дано авторское понимание роли технического регулирования во внешнеэкономической деятельности, его способность влиять на экспорт, импорт и конкурентоспособность продукции посредством создания единого режима в отношении продукции, обращающейся на едином рынке ЕАЭС. Несомненный интерес представляет сравнительно-правовой анализ законодательства государств-членов ЕАЭС в сфере технического регулирования, с выделением общих его черт и различающихся, обоснованием причин такого расхождения и их негативного влияния на развитие технического регулирования на наднациональном уровне. По нашему мнению, особый интерес представляют выделенные автором перспективные долгосрочные и краткосрочные направления развития законодательства о техническом регулировании с учетом интеграционных процессов.

Считаю заслуживающими пристального внимания законодателя приведенные в приложении авторские проекты федерального закона о внесении изменений в Закон о техническом регулировании, а также авторский проект соглашения об общих подходах к установлению административной ответственности за нарушение требований международных правовых актов, составляющих право Евразийского экономического союза, в сфере технического регулирования, и таблица компаративного сравнения административной ответственности в государствах-членах ЕАЭС в сфере технического регулирования. Их имплементация позволит повысить эффективность технического регулирования, а значит, защищенность нас как потребителей продукции, безопасность которой обеспечивается средствами технического регулирования.

Диссертационное исследование отличает профессиональный язык и научный стиль изложения, свидетельствующие о высоком уровне профессиональной правовой культуры исследователя. В работе наглядно обосновывается вывод, что техническое регулирование является действенным инструментом регуляторной политики государства, активно развивающимся под воздействием интеграции. А.В. Калмыковой высказаны интересные и обоснованные суждения по многим проблемам в исследуемой сфере, что позволяет констатировать высокий теоретический и практический уровень диссертации и определенный вклад в развитие современной теории административного права.

Широкий круг рассматриваемых вопросов, основательность их исследования в научных публикациях А.В. Калмыковой свидетельствуют о научной зрелости автора, способного формулировать собственные суждения и делать обоснованные выводы. Диссертационную работу отличает авторский подход, в ней не только развиваются, дополняются и уточняются уже имеющиеся научные положения о техническом регулировании в правовой доктрине, но и содержатся оригинальные суждения о сущности технического регулирования, его роли и месте в правовой системе Российской Федерации, о соотношении с иными смежными сферами, интересно раскрываются основные институты и механизмы технического регулирования, проведен сравнительно-правовой анализ технического регулирования в 5 государствах, объединенных единым интеграционным образованием, обоснованы предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство.

Содержащиеся в диссертации научные положения, выводы и рекомендации сформулированы автором самостоятельно и получили должное обоснование. На самостоятельность исследования указывают новые научные результаты. Диссертант, вне всякого сомнения, владеет современной методологией административно-правовых исследований, позволившей установить закономерности, выявить пробелы и иные юридические дефекты законодательства о техническом регулировании, поставить и решить

насуточные проблемы практики технического регулирования. Доводы, на основе которых формулируются основные научные выводы, логичны, последовательны и непротиворечивы.

Достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в работе, обеспечена использованием значительного количества нормативных, доктринальных источников, эмпирических материалов, точным использованием соответствующих методов проведения научного исследования.

Новизна научных положений, выводов и рекомендаций, в том числе положений, вынесенных на защиту, очевидна, поскольку в совокупности они свидетельствуют о концептуальном осмыслении соискателем сущности, значения, роли и места технического регулирования в системе российского права.

Авторская концепция технического регулирования, по моему мнению, обогащает науку административного права, что обуславливает теоретическую значимость диссертационного исследования. Полученные автором теоретические положения могут быть использованы как в научно-исследовательской работе в процессе дальнейшего изучения технического регулирования; при подготовке и проведении лекционных и практических занятий по теории права и государства, административного права и процесса; при подготовке и проведении различных спецкурсов по направлениям подготовки 40.03.01 и 40.04.01 «Юриспруденция». Теоретические выводы и предложения диссертанта по направлениям совершенствования технического регулирования как на уровне Российской Федерации, так и Евразийского экономического союза, обуславливают несомненную практическую значимость данной работы. Основные выводы и положения диссертации могут быть использованы при подготовке изменений нормативно-правовых актов Российской Федерации и международных правовых актов Евразийского экономического союза в сфере технического регулирования, оценки соответствия, в том числе, сертификации, стандартизации; при

упорядочении процесса правоприменения.

Большой круг источников, которые включают и нормативные правовые акты различной юридической силы как Российской Федерации, так и зарубежных стран, и специальную литературу (не только юридическую) иностранную и отечественную, судебные акты, - более 450 наименований, кроме прочего, говорят о фундаментальности подхода к анализу такого правового явления как техническое регулирование, глубине научного анализа, всестороннем его рассмотрении.

Методология, объем работы, ее структура, использованные источники, самостоятельность и оригинальный характер мышления автора, позволяют сделать вывод о том, что на защиту представлено комплексное исследование, представляющее собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития науки административного права и административного законодательства.

Однако, как и во всяком научном исследовании, в работе имеются дискуссионные моменты

1. При формировании концепции технического регулирования автором делается акцент «на установление системы регулирующих мер оборота продукции на рынке, обеспечивающих баланс между безопасностью такой продукции и ее свободным перемещением от производителя к потребителю. Именно в совокупной регламентации целой группы отношений, возникающих в связи с обеспечением безопасности выпускаемой в обращение продукции, видится назначение технического регулирования» (с. 34-35 диссертации).

Вместе с тем, вне поля внимания автора остается такой важный для потребителя аспект как «качество продукции». При этом существует прямая взаимосвязь между качеством и техническим регулированием, качеством и безопасностью продукции, качеством и свободным перемещением (оборотом) продукции от производителя к потребителю. Так, совершенно очевидно, что производимая продукция и оказываемые услуги могут быть безопасными, но не отвечать требованиям качества. И наоборот, качественная продукция не

всегда является безопасной. При этом угроза безопасности может быть не только потребителю продукции, но и, например, окружающей природной среде. Также как безопасная продукция может не иметь спроса у потребителей и соответственно не может участвовать в обороте между производителем и потребителем. На наш взгляд, техническое регулирование – это не только безопасность продукции и услуг, но и их качество, то есть удовлетворение современным потребностям населения, как это, например, было в Советское время.

Таким образом, соискателю А.В. Калмыковой следует при защите диссертации обосновать проблему соотношения безопасности и качества производимых продукции и услуг, являющихся предметом технического регулирования.

2. Очевидно, что технические регламенты, которые являются основным элементом системы технического регулирования, представляют собой разновидность административных регламентов (с. 83-84 диссертации). Однако в диссертации автор не уделил достаточного внимания вопросу о теоретическом анализе соотношения технических и административных регламентов. В этой связи целесообразно было бы сформулировать доктринальное авторское определение понятия «технический регламент», не смотря на содержащееся в ст.2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ «О техническом регулировании» легальное (текстуальное) определение, с точки зрения его правовой природы, а также определив его место в системе источников административного права.

3. В своем исследовании диссертант указывает, что метод технического регулирования, опираясь на императивный метод, присущий административному праву, имеет свои особенности, обусловленные особым сочетанием применяемых приемов и способов воздействия на поведение участников отношений, которые входят в предмет технического регулирования, а пропорции диспозитивности, императивности, стимулирования и т.д. делает его отличительным от иных институтов,

подотраслей административного права (с. 72).

Между тем, по мнению В.Д. Сорокина, «чистые» структурные элементы отрасли права своего специфического метода не имеют и используют только метод своей отрасли, а наличие особенностей в методе правового регулирования характерно для межотраслевых институтов.

Учитывая, что в диссертационном исследовании техническое регулирование относится к подотрасли административного права, А.В. Калмыковой следует дополнительно обосновать вывод о наличии особого метода технического регулирования.

4. При исследовании вопросов осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов (с. 131-153 диссертации), автор установил, что данный вид контрольно-надзорной деятельности «имеет своим объектом деятельность субъектов предпринимательства по применению и соблюдению требований безопасности к продукции, порядка осуществления оценки соответствия и маркировки продукции (с. 152 диссертации). Вместе с тем, новый Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в статье 16 прямо указывает на продукцию, как объект государственного контроля (надзора). Учитывая, что автор в диссертации указывает на применение в отношении данного вида контроля (надзора) специального законодательства о государственном контроле (надзоре) по принципу *lex specialis derogate generale*, видится возможная коллизия в регламентации, в том числе, объекта и предмета государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов. В связи с этим А.В. Калмыковой следует пояснить, как должны устанавливаться вопросы государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, и как это представление соотносится с концепцией, предложенной в диссертации.

5. Соискатель ученой степени рассматривает техническое регулирование как обособленную подсистему административного права,

претендующую на статус формирующейся подотрасли административного права, состоящую из множества административно-правовых институтов, характеризующихся единством интеллектуально-волевого и юридического содержания, устойчивостью и однородностью отношений, согласованностью правовых средств. При этом на стр. 68-69 соискателем проводится классификация административно-правовых институтов технического регулирования и далее на стр. 69 указывается, что «к собственно административным институтам, беря за основание характер общественных отношений и методов регулирования, можно отнести следующие: нормирование, метрологию, аккредитацию, подтверждение соответствия, государственный контроль, органы управления в сфере технического регулирования, ответственность за нарушение требований технических регламентов». Однако в главе 2 диссертационного исследования «Модернизация ключевых институтов технического регулирования» рассматриваются только два из перечисленных выше институтов. В связи с этим возникает вопрос, чем обусловлен такой выбор, и какие цели преследовал автор при рассмотрении института оценки (подтверждения) соответствия и государственного контроля?

Изложенные вопросы и замечания не влияют на общую положительную оценку работы диссертации А.В. Калмыковой и могут быть ею учтены при дальнейшем исследовании вопросов технического регулирования.

Основные идеи и сущность диссертационной работы последовательно излагались автором в более чем 20 научных публикациях автора, опубликованных в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, 10 из которых указаны в автореферате, а также в изданиях монографического плана. Автореферат диссертации А.В. Калмыковой, в котором изложены актуальность темы диссертационного исследования, обоснованы научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных соискателем результатов, методология проведения исследования раскрывает сущность и содержание

работы и соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

Диссертация А.В. Калмыковой «Техническое регулирование в современных условиях» представляет собой самостоятельное, завершённое научное исследование, которое выполнено на высоком профессиональном уровне и является научной квалификационной работой, в которой на основании проведенных автором исследований сформулированы теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в области российского административного права и административного процесса. В ней представлены новые обоснованные научные результаты и положения, рекомендации по их использованию, свидетельствующие о личном вкладе автора в юридическую науку. По своему содержанию, теоретической и практической значимости полученных соискателем научных результатов, по предлагаемым решениям научных проблем в сфере технического регулирования, имеющих важное юридическое, социально-экономическое значение, диссертационное исследование превышает требования, предъявляемые к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

На основании изложенного считаю, что диссертация «Техническое регулирование в современных условиях» полностью соответствует профилю научной специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс. По актуальности, новизне, теоретическому уровню и практической значимости, обоснованности и достоверности научных результатов, представленная диссертация полностью отвечает требованиям пп. 9-14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, предъявляемым к диссертационным работам на соискание ученой степени доктора наук. Диссертационное исследование может быть квалифицировано как докторская диссертация, а его автор — Калмыкова

Анастасия Валентиновна - заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по научной специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

профессор, доктор юридических наук
по научной специальности 12.00.14 – административное
право; финансовое право; информационное право
заведующий кафедрой административного и финансового права
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Алексей Владимирович Мартынов

26.10.2020 г.

Сведения об организации: федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»


Адрес: 603950 Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23

Тел.: +7 (831) 462-36-13

E-mail: avm@unn.ru

Сайт: <http://www.unn.ru/>




Мартынов А.В.
Ученый секретарь ННГУ
Л.Ю. Черноморская
Тел. 462-30-21